

Управление стратегическим развитием экономики

Разработка и применение методологии и конкретных форм управления стратегическим развитием вызваны объективными причинами, обусловленными ускорением темпов и характером изменений современной рыночной среды. Динамичность, сложность и непредсказуемость изменений, происходящих во внешней среде, требуют выработки научно обоснованной стратегии развития экономики.

Нередко вместо стратегических целей долгосрочного развития предприятия отдают предпочтение тактическим или даже оперативным. В силу этого проблема совершенствования управления стратегическим развитием экономики нуждается в глубоком теоретическом исследовании, комплексном анализе и выработке на этой основе обоснованных предложений и рекомендаций.

Эффективное функционирование национальной экономики и обеспечение ее устойчивого и динамичного роста неразрывно связано с развитием и совершенствованием системы управления.

Экономический рост, измеряемый темпами увеличения ВВП, может достигаться не только за счет качественных изменений и инновационного развития, но и благодаря экстенсивному росту, эксплуатации природных и трудовых ресурсов, т.е. факторам развития экономики середины XX в. Поэтому представляется своевременным ввести понятие стабильного развития экономики. Это такие изменения, которые: во-первых, ведут к высоким темпам роста в долгосрочной перспективе (по сравнению со странами, находящимися в сопоставимых условиях); во-вторых, внутренняя структура экономики становится более приспособленной к внешнеэкономической конъюнктуре; и, в-третьих, экономика обеспечивает формирование будущего, включая новые технологические уклады, новые рынки, развитие человеческого капитала и т.д.

При разработке государственных программ развития отдельных секторов экономики страны следует учитывать новые подходы, методологически основанные на синтезе институциональной и неолиберальной теории. В то же время, структурная политика предусматривает усиление влияния и участия государства в инвестиционных проектах. Для обеспечения глобальной конкурентоспособности должны быть осуществлены следующие преобразования:

- повышена эффективность государственного управления, изменены условия предоставляемых государством услуг;
- созданы условия и стимулы развития человеческого капитала;
- усовершенствованы инфраструктура и институты, обеспечивающие конкурентоспособность экономики.

Эти меры, как правило, эффективны в условиях сложившейся рыночной экономики, но на современном этапе они могут оказаться недостаточными.

Следует отметить, что государство разрабатывает правила функционирования национального рынка, формирует институты, конкурентоспособные в глобальной экономике. Условиями для прихода ТНК являются привлекательный инвестиционный климат, стабильное законодательство, гарантированные права собственности, взвешенная налоговая политика, устойчивая финансовая система и отсутствие резких изменений курса национальной валюты.

Стабильное развитие возможно при гармоничном сочетании целей макро-и микроэкономических систем. Обычно каждая система, будь то государство или компания, независимо определяет собственные цели, ресурсы и методы для их достижения. Нужно найти тот оптимальный вариант, где каждая крупная компания ставит собственные цели, коррелирующие со стратегическими установками государства. Опыт Японии, где индикативное планирование базируется на оптимальной комбинации ресурсов и факторов развития, служит отличным примером такого согласования целей.

Наряду с макроэкономическими задачами в национальной стратегии выявляются приоритетные сегменты экономики - кластеры (межотраслевые комплексы), разрабатываются государственные программы, имеющие общехозяйственное значение и способные стать локомотивом формирования новых технологических или организационных укладов. Поскольку новые технологии применяются в различных отраслях и, как правило, носят межотраслевой характер, то именно кластеры, т.е. группа взаимосвязанных экономических систем, придадут максимальные импульсы развития. Кластеры могут объединять экономические системы разных уровней, а их сетевая организационная основа автоматически подводит к согласованию целей.

Во взаимодействии государства с представителями бизнес-сообщества должны намечаться конкретные планы компаний по строительству крупных объектов и модернизации производственных мощностей, предположительно финансируемых за счет коммерческих источников (если раскрытие информации не противоречит интересам компаний). Если проекты соответствуют установкам государственной политики, то по ним могут предоставляться частичные государственные гарантии. В противном случае проекты полностью осуществляются за счет коммерческих источников.

Повышается прозрачность принятия государственных решений, цели развития согласовываются с бизнес-сообществом в открытом диалоге, принцип софинансирования инвестиционных проектов снижает риски.

В экономических исследованиях особую важность приобрело дальнейшее развитие системного подхода при разработке и решении конкретных планово-управленческих задач методами системного анализа. Для того, чтобы детально охарактеризовать аспекты системной методологии рассмотрим содержание важнейших составных частей понятия «системные исследования»: общую теорию систем, системный анализ, а также особенности исследования социально-экономических систем.

Общая теория систем представляет собой науку, разрабатывающую методологические принципы исследования систем любых типов. Она использует в качестве специального инструментария системный подход, в основе которого лежат принципы диалектики. Системный подход представляет собой комплексное изучение экономики как единого целого.

Деятельность любой части системы оказывает влияние на деятельность

всех других ее частей. Этот принцип, положенный в основу диалектики, требует рассматривать все явления в их причинной зависимости и обусловленности.

Следовательно, для обоснования и оценки любого решения необходимо определить все существенные взаимосвязи системы и установить их влияние на поведение всей системы, а не только ее части.

При анализе соотношения целого и части с использованием системного подхода определяющая роль принадлежит целому. При анализе частей системы выбирается способ их объединения в целое - единую систему, что дает возможность выявить во всяком явлении упорядоченность, закономерность. Каждая закономерность, сходство и отличие могут быть объяснены путем изучения структуры или связей системы, которые выделяются в особые объекты исследования. Кроме того, системный подход дает возможность предсказать, как будет развиваться система, если изменится внешняя среда или какая-то из частей самой системы.

По мере роста производительных сил, увеличения масштабов общественного производства, требующих планомерного согласования всех хозяйственных связей, возрастает значение координации деятельности отраслевых и территориальных органов управления, комплексного решения хозяйственных проблем, а, следовательно, и системного подхода.

Системный анализ - это методология комплексного изучения экономики или комплекса взаимосвязанных объектов как единого целого. Любой объект анализируется как система взаимосвязанных составных элементов, их свойств, качеств. Характерным для системного анализа является то, что поиск лучшего решения проблемы начинается с определения и упорядочения целей системы, при функционировании которой возникла данная группа проблем. При этом устанавливается соответствие между этими целями, путями решения проблемы и необходимыми для этого ресурсами [1].

Оценка и выбор наилучших способов достижения целей осуществляются с помощью моделей и критериев. Системный анализ современных сложных социально-экономических систем немыслим без использования экономико-математических методов и моделей. Различные виды критериев позволяют количественно оценить приоритетность целей и мероприятий, выбрать наиболее эффективные управленческие решения.

Целью системного анализа, таким образом, является выработка практических рекомендаций при выборе наилучшего варианта решения на основе полной и всесторонней проверки различных вариантов действий с точки зрения количественного и качественного сопоставления затраченных ресурсов с получаемым эффектом [2]. Он предназначен для решения, в первую очередь, слабоструктурированных проблем, состав и взаимосвязи частей которых установлены не полностью, а также проблем, содержащих фактор неопределенности и неформализуемые задачи.

Конечный результат функционирования любой социально-экономической системы распадается на: материально-вещественный, представляющий собой готовую продукцию и услуги с их конкретными характеристиками и свойствами; экономический, показывающий, за счет каких средств, какой ценой достигаются материально-вещественные и социальный результаты.

Многообразие результатов деятельности социально-экономических сис-

тем, необходимость учета взаимодействия различных по своей природе и сущности факторов и явлений предопределяют комплексный характер их исследования, успех которого в существенной степени зависит от умения решать слабоструктурированные многокритериальные задачи.

Функционирование социально-экономических систем связано с жизнедеятельностью общества. Поэтому исследование должно быть основано на историческом подходе, должно включать как важнейший элемент изучение исходного состояния, внутренних закономерностей, объективных тенденций развития системы [3].

Количественная определенность постановки и даже анализа социально-экономических проблем невысока, так как многие факторы не поддаются измерению, их можно оценить только качественно. Сложность математического моделирования социальных процессов в экономических системах еще больше затрудняет применение формальных методов. Вследствие большого удельного веса эвристических, неформальных методов, при анализе социально-экономических систем достаточно часто применяются экспертные методы.

Исходя из изложенного можно сформулировать следующие основные аспекты системного анализа социально-экономических объектов:

1. переход от разработки и использования отдельных локальных, изолированных моделей к совокупности взаимосвязанных моделей, позволяющий исследовать систему в целом;
2. совместное использование формальных и неформальных методов исследования;
3. обеспечение единства разработки и реализации заданий и отдельных программ.
2. Рассмотрение исследуемых систем в динамике, использование при этом исторического подхода;
4. снижение действия фактора неопределенности путем прогнозирования и многовариантного долгосрочного планирования;
5. применение системы скользящего прогнозирования и планирования в целях периодического уточнения ранее полученных оценок;
 - использование метода прецедента, аналогий;
6. учет влияния решений, принимаемых в настоящее время, на функционирование системы в будущем.
3. Поиск наилучшего, оптимального варианта решения возникшей проблемы:
7. разработка альтернативных вариантов решения с целью выбора оптимального;
8. использование итеративных процедур согласования целей, мероприятий и ресурсов;
9. применение многокритериальных оценок при поиске оптимальных вариантов решений.

На современном этапе для характеристики направления совершенствования планирования и менеджмента, связанного с повышением его комплексности, целевой направленности, ориентации на конечные народнохозяйственные результаты, с преодолением ведомственной разобщенности на основе разработки целевых комплексных программ (ЦКП), применяется широкий набор близких по смыслу терминов. Термин «целевая комплексная программ (ЦКП)»

имеет самый обобщенный смысл, включает все типы планово-управленческих программ различного содержания, уровня и направленности. Поскольку в этой области не выработано единой терминологии, то применяются и такие, например, термины, как «комплексная программа», «целевая программа».

В первую очередь следует выделить использование терминов «подход» и «метод». По-разному определяют и объект применения данного подхода (метода) к управлению, планированию. Это еще в большей степени усиливает пестроту терминологии: программно-целевое планирование, программный метод планирования, целевые методы планирования и управления, программный метод управления и т.п. Кроме того, иногда используются более частные термины, характеризующие отдельные стороны данного подхода (метода): целевой подход, программный подход и т.д.

В большинстве случаев различия эти носят чисто терминологический, а не содержательный характер. Об этом говорит, в частности, использование в одной работе нескольких идентичных терминов, например, «программно-целевой метод», «программно-целевой подход». Однако обилие терминов не способствует лучшему пониманию существа проблемы.

Если понятие «метод» рассматривать как обобщенно-диалектический метод, методы анализа и синтеза и др., то среди них ЦКП или другим формам реализации программно-целевого метода как метода нет места.

Если же данное понятие рассматривать более конкретно, как «совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретной задачи», разработка и реализация ЦКП могут рассматриваться как метод решения определенных планово-управленческих задач. Имея же в виду и другие формы реализации программно-целевого метода, можно использовать термин «методы».

Существует точка зрения, согласно которой «программно-целевые методы - это методы, используемые при управлении программами. В них следует включать методы: оценки и выбора проблем, для решения которых будут разрабатываться программы; формирования и оптимизации программ; определения потребных ресурсов и распределения их между элементами программ; организация системы управления программой и обеспечения организационного взаимодействия; координации и контроля работ по программам».

Однако при таком определении программно-целевых методов возникают, на наш взгляд, следующие трудности: во-первых, перечислены скорее не методы, а этапы разработки ЦКП; во-вторых, даже если говорить о методах, используемых на отдельных этапах разработки ЦКП, а не о программно-целевых методах вообще, то следует признать, что они практически ничем не отличаются от методов, используемых при разработке планов.

Возникают также определенные трудности, когда мы начинаем рассматривать программно-целевой метод во взаимосвязи с методами планирования, так как данный метод не вписывается ни в одну классификацию методов планирования. Программно-целевой метод не становится в один ряд с такими методами, как балансовый, оптимизации плановых решений, нормативный и др. И в то же время с уверенностью можно утверждать, что при разработке ЦКП указанные методы обязательно используются.

Данная проблема легко решается, если использовать более общий термин

«подход», подразумевая под ним некую общую линию, определенную направленность реализации некоторых принципов и приемов планирования и управления, в рамках которых реализуются отдельные методы.

Еще более простым с терминологической точки зрения является, на наш взгляд, отказ от терминов «метод» и «подход». Тогда получается набор самых простых терминов по данной проблеме: «программно-целевое управление», «программно-целевое планирование», где программно-целевое управление рассматривается как один из видов управления наряду с отраслевыми и территориальными. В дальнейшем мы будем использовать термин «программно-целевое управление» (ПЦУ). Терминология ПЦУ станет более понятной после рассмотрения его особенностей, видов ЦКП, их отличий от планов [4].

Иногда делается попытка в обобщенной формулировке выразить сущность ПЦУ. Сущность программно-целевого подхода состоит в подчинении распределения ресурсов и намечаемых мероприятий на каждом уровне планирования и управления достижению определенной цели. В наиболее общей форме понятие программно-целевого метода определяют как метод программной разработки сложной проблемы. Программно-целевой метод - это метод разработки специфических планов (и рычагов управления) достижения определенных целей, обеспечивающий строгую согласованность намечаемых систем мероприятий с поставленными целями за счет проведения детального анализа этих целей, учета всех основных аспектов их достижения и непосредственного включения в план их реализации всех необходимых исполнителей вне зависимости от организационных уровней управления.

Последнее, наиболее полное из приведенных определение, правильно выделяет особенности ПЦУ, в то же время, на наш взгляд, слишком узко трактует этот метод, сводя его к разработке специальных планов. За пределами рассмотрения остаются некоторые другие формы реализации ПЦУ. Кроме того, ПЦУ включает не только разработку, но и реализацию специальных планов.

Исходя из анализа особенностей ПЦУ можно выделить два подхода к трактовке данного понятия: расширенное и узкое. Первый подход в рамках ПЦУ рассматривает различные формы совершенствования планирования и управления, обосновывающиеся на отдельных его особенностях, второй - только разработку и реализацию ЦКП.

С учетом изложенного предлагается следующее определение ПЦУ. Программно-целевое управление в расширенной трактовке, т.е. вне зависимости от уровня и объекта его применения, - это воздействие субъекта управления, вырабатываемое на основе методологии системного анализа. При этом средства достижения целей управления определяются исходя из этих целей и охвата всех стадий воспроизводственного процесса (жизненного цикла). Организационно-адресные вопросы являются вторичными, вытекающими из принципа обеспечения целостности решаемой проблемы.

Как следует из данного определения, на стадии выработки управленческого воздействия сущность системного анализа и сущность программно-целевого управления практически совпадают, т.е. можно говорить, что программно-целевое управление является областью применения методологии системного анализа в сфере планирования и управления. Однако программно-целевое управление, как и любое управление, в отличие от системного анализа включает и реализацию принятого решения. Целью же системного анализа является не

только выработка рекомендаций руководителю для подготовки любого решения.

Расширенная трактовка сущности ПЦУ предполагает использование на практике отдельных особенностей ПЦУ, что обуславливает различные формы его реализации. Например, такая особенность ПЦУ, как единство управления по стадиям воспроизводственного процесса и жизненного цикла технических изделий, реализуется при организации различных видов объединений, народно-хозяйственных комплексов.

В узкой трактовке этого понятия сущность ПЦУ сводится только к разработке и реализации ЦКП различного типа, являющихся единым документом, в котором отражены все особенности данного подхода.

Разработка и реализация ЦКП осуществляются во все возрастающих масштабах, в них в наиболее полной мере аккумулируются основные особенности ПЦУ, поэтому ЦКП можно считать главной формой реализации ПЦУ.

На современном этапе развития экономики, вследствие усложнения структуры национальной экономики, роста номенклатуры выпускаемой продукции, усиления роли социальных проблем, дальнейшего разделения труда и др., без уделения специального внимания процессу целеполагания ослабевает ориентация плано-управленческой деятельности на конечные цели, а промежуточные, локальные результаты могут возобладать над народнохозяйственными. ПЦУ дополняет традиционную систему управления приемами, усиливающими целевую стадию управления, позволяющими более четко ориентировать деятельность различных звеньев народнохозяйственной системы на реализацию наиболее важных социально-экономических целей, на достижение конечных результатов.

Выбор направлений и масштабов развития в существенной мере определяется потребностями народного хозяйства и населения в производимой продукции и услугах. Исходя из потребностей определяются цели деятельности различных экономических объектов народнохозяйственной системы.

Без анализа степени соответствия потребительских свойств выпускаемой продукции характеру и содержанию конкретных общественных и личных потребностей трудно обоснованно определить направления совершенствования выпускаемой продукции, т.е. направления научных исследований и разработок в отраслях народного хозяйства. Необходим также анализ объемных характеристик выпускаемой продукции и оказываемых населению услуг, так как от производственных возможностей выпуска той или иной продукции (услуг) существенно зависит степень удовлетворения потребностей населения.

Доведение целей до конкретных исполнителей позволяет проводить более четкое согласование народнохозяйственных, коллективных и личных интересов. Все это облегчает взаимосвязанный контроль за решением комплексных проблем на разных уровнях управления.

Реализация первой особенности ПЦУ создает благоприятные условия для решения таких важных проблем, как согласование целей и интересов различных звеньев национальной экономики, определение взаимосвязей между целями отдельных направлений ее развития.

Комплексное, взаимосвязанное решение разнообразных вопросов планирования и управления вытекает из второй особенности ПЦУ, которая заключается в том, что ПЦУ охватывает все стадии воспроизводственного цикла экономических процессов или жизненного цикла технических систем. Оно исходит из

взаимосвязанного учета основных сторон воспроизводственного процесса - производства, распределения, обмена и потребления в процессе планирования и управления.

Такой подход непосредственно вытекает из положений диалектики о том, что все явления должны рассматриваться в их взаимосвязи и взаимообусловленности.

Однако в практике зачастую планирование отдельных работ осуществляется изолированно, без взаимосвязанного рассмотрения всех стадий воспроизводственного цикла. Данная тенденция усиливается по мере углубления разделения труда, усложнения внутри- и межотраслевых связей. Естественно, что недоучет отдельных стадий воспроизводственного цикла приводит к нарушению их органического единства и, как следствие, - к снижению эффективности планово-управленческой деятельности.

Следует отметить, что реализация ПЦУ также связана с использованием некоторых частных особенностей, основанных на общих системных принципах планирования и управления: сквозного характера планирования, предполагающего внесение изменений в ЦКП по мере появления новых целей и изменения возможностей их реализации; широкого использования методов системного анализа, экономико-математических методов и моделей, а также современной вычислительной техники и АСУ различных типов; расширения применения экономических методов управления.

Указанные особенности ПЦУ необходимо рассматривать в их совокупности, так как по отдельности они присущи многим рационально-организационным процессам планирования и управления. Целеполагание является важнейшей функцией управления. Различные разделы народнохозяйственного плана увязывают друг с другом, обеспечивая единство планирования воспроизводственного процесса. Однако ПЦУ предполагает усиление этих принципов и использование для этого специальных подходов и методов.

Для того, чтобы понять, что представляет собой ЦКП, прежде всего необходимо выяснить, какие различия существуют между ЦКП и планом и что общего в этих двух понятиях.

В экономической литературе наблюдается смещение понятий «программа» и «план». Разные авторы по-разному определяют и соотносят программу и план. Например, в Большой советской энциклопедии применительно к экономическим приложениям даются следующие определения: «Программа - план деятельности, работ»; План - «заранее намеченный порядок, последовательность осуществления какой-либо программы, выполнения работы, проведения мероприятий».

С.Г.Струмилин трактовал план как определенную программу действий, ведущую в данной конкретной обстановке к намеченной цели [5].

Однако существует и другая точка зрения. Так, согласно А.Г.Аганбегяну, программа представляет собой более детальный плановый документ, она отличается от плана тем, что указывает не только в каком объеме производить, но и каким образом осуществлять производство [6].

В то же время в большинстве публикаций по данной теме выделяют особый класс программ - целевые комплексные программы. Под целевой комплексной программой обычно принимается директивный или адресный документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам

осуществления комплекс взаимосвязанных заданий и мероприятий, объединенный общей целью.

ЦКП обычно рассматривается как средство интеграции различных по содержанию и ведомственной подчиненности мероприятий, необходимых для достижения общей цели.

Другими словами, назначение ЦКП заключается в организационно-экономическом объединении усилий исполнителей при решении комплексной проблемы на основе определения направлений и содержания их деятельности в строгом соответствии с целями решаемой проблемы.

Следует отметить, что термин «целевая комплексная программа» имеет смысл только для выделения особого класса программ, удовлетворяющих требованиям ПЦУ, из общего множества программ. В содержательном смысле термины «целевая», «комплексная» не имеют смысла. Действительно, «нецелевых» и «некомплексных» программ, удовлетворяющих требованиям ПЦУ, не существует.

Проанализируем сходства и отличия программ от планов с точки зрения охватываемых ими круга вопросов. Этот круг у них общий: кто, что, когда, каким путем, за счет каких ресурсов делает? В конечном счете для программ, и для планов ответы на эти вопросы представляются на языке плановых форм и показателей, только, может быть, с разной степенью детализации в зависимости от конкретного вида программ и планов.

Конкретизация понятия «программа» путем выделения класса целевых комплексных программ, на наш взгляд, способствовала бы установлению более четких отличий программы от плана.

Обобщив точки зрения различных авторов, можно выявить некоторые направления поиска отличий программ от плановых документов.

- Программа ориентирована на достижение единой цели, в то время как план носит в общем случае многоцелевой характер. Однако здесь все зависит от степени дезагрегирования целей. Любую цель как программы, так и плана можно разбить на ряд подцелей. Справедливо и обратное: отдельные цели как программы, так и плана можно выразить в обобщенном виде, т.е. сформулировать для них единую цель.

- Программа формируется в отличие от плана не по территориально-отраслевому принципу, а по принципу единства решаемой проблемы. Это отличие также не носит абсолютного характера: все чаще разрабатываются отраслевые и территориальные программы, а разработке планов предшествует этап выявления плановых проблем.

3. Программа предназначена для осуществления структурных сдвигов (изменения темпов и пропорций развития). Можно привести много примеров, когда соответствующая инвестиционная политика приводила к таким сдвигам в рамках традиционной системы планирования без разработки целевых комплексных программ. Кроме того, не все программы в принципе предназначены для осуществления структурных сдвигов.

- Временный характер задач, на решение которых направлена программа, тоже не является принципиальным отличием от плана. Существуют программы с пролонгируемыми целями и задачами, которые дополняются по мере появления новых потребностей и возможностей их реализации. Кроме того, в планах также могут решаться задачи, носящие временный характер.

- Срок реализации программы в общем случае не совпадает с принятыми периодами планирования. Хотя такое различие действительно может существовать, оно не носит принципиального характера, вскрывающего какие-то глубинные существенные различия.

- Программы разрабатываются для решения комплексных проблем, возникающих на всех уровнях народнохозяйственной системы. Однако нельзя отрицать, что различные виды планов также направлены на решение комплексных проблем. Можно говорить о том, что в программах такие комплексные проблемы подвергаются более глубокому анализу, нежели в планах. Но что мешает усилить уровень комплексности разработки планов? Видимо это отличие также не носит всеобъемлющего принципиального характера.

Прежде чем продолжить изучение отличий программ от планов, отметим, что различные суждения по данной и другим близким проблемам обусловлены тем, что авторы имеют в виду разные типы программ. Кроме того, при определении различий между программой и планом зачастую ориентируются не на лучшую практику планирования, т.е. не наделяют планы теми чертами и особенностями, которыми они должны обладать.

Проведем сравнение программ и планов по так называемым базовым элементам (цели, мероприятия, ресурсы).

Цели. Категория «цель» присуща как плану, так и программе. Программа и план направлены на решение определенных задач общественного развития. Однако в программе определению цели уделяется в настоящее время больше внимания. Обычно программы содержат в том или ином виде систему целей (просто перечень, дерево целей, словесная характеристика целей). В то же время есть программы, в которых целевой раздел отсутствует, а их разработка сводится к заполнению плановых форм, содержащих основные показатели программ. Иными словами, имеется практически полная тождественность программы и плана. Здесь правильнее говорить о том, что при разработке программ, чрезмерно большое место отводится планированию от достигнутого уровня, от «базы».

Если касаться степени новизны целей, то как в программах, так и в планах могут быть представлены цели различной степени новизны: от принципиально новых (разработка технической системы) до целей, не являющихся новыми с точки зрения их содержания, хотя с точки зрения их объемных характеристик они могут быть новыми. Таким образом, по данной базовой характеристике судить о существенном отличии программ от планов не представляется возможным.

Мероприятия согласно большинству определений представляют собой основной элемент структуры программы. В то же время следует помнить, что конечной формой выражения заданий как программ, так и планов являются плановые показатели.

При планировании направлений деятельности вначале удобнее использовать язык мероприятий (внедрение новой техники, социальное развитие и т.п.). Он используется при формировании соответствующих разделов плана. В то же время разработка многих программ, как уже отмечалось, практически сразу же сводится к заполнению соответствующих плановых форм, без предварительной формулировки и анализа мероприятий программы.

В методических материалах по разработке целевых комплексных про-

грамм говорится о целесообразности анализа альтернативных мероприятий по достижению целей программы. Однако такой же вопрос можно ставить и при разработке планов. На практике же такой подход применяется достаточно редко в обоих случаях. Следовательно, правильнее говорить не о наличии или отсутствии элемента «мероприятия» в планах и программах, а о различной степени использования этого элемента в разных плановых документах. В методических материалах по разработке программ различного типа говорится о необходимости выработки комплекса взаимосвязанных мероприятий разного содержания. На практике это требование не всегда выполняется. В то же время оно в ряде случаев выполняется при составлении комплексных планов. Правда, в рамках ЦКП легче осуществить начальный комплексный анализ разноплановых мероприятий, так как в планах они, как правило, приводятся в разных разделах, зачастую без первоначальной увязки.

Иными словами, по данной базовой категории установить существенные отличия программ от планов не представляется возможным.

Ресурсы. Как программа, так и план в качестве обязательных имеют ресурсные разделы. Часто говорят о приоритетном обеспечении заданий программ всеми необходимыми ресурсами. По этому поводу хотелось бы сказать следующее. Проблема выбора приоритетных направлений распределения ресурсов должна решаться при определении перечня программ, предлагаемых для реализации в соответствующем плановом периоде, и при определении содержания планов в этом периоде. При этом рассчитываются пропорции распределения ресурсов между программными и внепрограммными заданиями плана. К практической реализации должны приниматься как программы, так и планы, полностью обеспеченные ресурсами. В случае нехватки ресурсов должны пересматриваться задания как программ, так и планов. Таким образом, и с методической, и с практической точки зрения должен осуществляться одинаковый подход к использованию элемента «ресурсы» в программах и планах.

Взаимоувязанное рассмотрение всех указанных базовых элементов в виде целостной системы чаще осуществляется при разработке программ. Однако при расширении использования системной методологии в планировании такой подход достаточно широко применяется и при разработке планов, о чем говорит, в частности, усиление тенденции составления различных комплексных планов [7].

Не удастся выявить существенных различий между программами и планами и при рассмотрении методических подходов к их разработке. Действительно, расчет плановых и программных показателей, определение необходимых ресурсов, их балансовая увязка, как правило, производятся по одним и тем же расчетным зависимостям. Методы определения проблемы, целей, мероприятий, обычно относимые к процедурам разработки программ, могут применяться при разработке планов. То же можно сказать и про все другие методы планирования - балансовый, нормативный и др., про методы сетевого планирования и управления (СПУ). Разработка программ предполагает использование дополнительных методов включения заданий программ в планы.

Недостатками методологии и технологии существующей системы планирования и управления объясняется также слабое применение при разработке и реализации планов идей скользящего планирования, прогнозов различного вида. Скользящее планирование и прогнозирование не являются специфическими

особенностями ЦКП, а воплощают общие положения системной методологии.

Трудно установить существенные отличия программ и планов и с точки зрения выполняемых ими функций в системе планирования. Существуют различные подходы к определению функций программ. К ним, в частности, относятся: увязка целей с ресурсами, упорядочение и систематизация целей плана, усиление его целевой ориентации, выработка стратегии решения комплексных проблем, обеспечение первоочередного и комплексного решения отдельных наиболее важных проблем, концентрация ресурсов на их решении. На выполнение этих же функций направлена разработка тех или иных видов планов. Степень же практической реализации этих функций в программах и планах во многом определяется уровнем плановой работы, качеством разработки программ и планов.

Таким образом, анализ существующих определений, практики разработки программ и планов, их особенностей без указания на конкретные типы программ и планов не дает возможности четко установить их отличия и дать однозначные определения. В известной мере толчком к более широкому применению программ послужило усложнение объектов планирования и управления, которые в своем развитии опережают совершенствование системы планирования и управления. Расширение числа объектов планирования и управления, появление новых целей и задач социально-экономического и научно-технического развития обуславливают наличие новых функций в планово-управленческой системе, необходимость использования новых подходов и методов, одним из которых и является ПЦУ.

В этом случае иногда говорят, что программы имеют свой объект планирования и управления, не в полной мере охваченный существующей системой планирования и управления. В известной мере с этим можно согласиться. Однако на любой объект планирования и управления можно найти соответствующий планово-управленческий орган, если подняться на 1-2 уровня вверх по иерархии управления. Неэффективность такого подхода очевидна [8]. Обобщая сказанное, можно дать следующее определение целевой комплексной программы вне зависимости от ее уровня и типа. Целевая комплексная программа - это определенный вид комплексного плана, разработанный на основе целевого подхода и обеспечивающий взаимосвязанное решение поставленной задачи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Макконелл К., Брю С. Экономикс: принципы, проблемы и политика, Москва: Республика, 1992. - С. 12-15.
2. Самуэльсон П. Экономика, Москва: НПО «Алгон» ВНИИСИ «Машиностроение», 1993.-С.52-59.
3. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. Учебник //ГУ-ВШЭ, М., 2000. - 494 с.
4. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза. Под ред. А.Г. Гранберга, Москва: Экономика, 2000. - 439 с.
5. Струмилин С.Г. Избранные произведения. Воспоминания и публикации, Москва: Наука, 1968. - 480 с.
6. Аганбегян А.Г. Время не столько подводить итоги, сколько работать на будущее//Юбщество и экономика, 2001, №9. - С.9-27.

7. Ишаев В. Основные принципы стратегии социально-экономического развития//Проблемы теории и практики управления, 2001, №5. - С.21-26.
8. Стародубровский В. К новому этапу экономических реформ/ Проблемы теории и практики управления, 2001, №4. - С.59-66.